

DOCUMENT: 860-223/006

**INTERPROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE**

**Interprovincial Barriers to Trade in
Agriculture and Food Products**

Ontario

**PRINCE ALBERT, Saskatchewan
July 31, 1989**

PLEASE NOTE

This document is made available by the Canadian intergovernmental Conference Secretariat (CICS) for education and/or information purposes only. Any misuse of its contents is prohibited, nor can it be sold or otherwise used for commercial purposes only. Reproduction of its contents for purposes other than education and/or information requires the prior authorization of the CICS.

This document may be transcribed into a more accessible medium such as large print, audiotape or braille in response to identified needs of print-handicapped persons. Requests for such services should be addressed to the:

Intergovernmental Document Centre
P.O. Box 488, Station A
Ottawa, Ontario K1N 8V5

INTERPROVINCIAL BARRIERS TO TRADE IN AGRICULTURE AND FOOD PRODUCTS

INTRODUCTION

The movement of goods and services within Canada is hindered by both federal and provincial government measures. Concern has grown in recent years that these interprovincial trade barriers have reduced the ability of Canadian industries to compete in global markets. Economists have made the case that trade barriers, internal and external, by reducing the scale of operations, are handicapping domestic industries. The drive for globally competitive industries through lowering barriers to trade is reflected in the recent Canada-U.S. Free Trade Agreement, Canada's GATT objectives, and the EC 1992 Single Market initiative.

At the First Ministers meeting in 1986, agreement was reached on the goal of reducing interprovincial trade barriers. The federal and provincial governments have begun negotiating reductions in internal barriers. These negotiations have progressed the furthest in the areas of government procurement and alcoholic beverages. Canadian interest in the EC's 1992 initiative has re-emphasized the need for the federal and provincial governments to reduce barriers to trade within Canada. This point is also made in the recently released report on interprovincial barriers to trade by the Canada West Foundation¹.

At the 1988 Federal-Provincial Conference of Ministers and Deputy Ministers of Agriculture a paper was tabled on "Interprovincial Barriers to Trade in Agriculture and Food Products". The study was prepared by the Federal-Provincial Agricultural Trade Policy (FPATP) Committee. The paper identified 169 interprovincial trade barriers and examined ways of reducing them. Food standards were identified as a priority issue.

In this connection, recent developments on technical barriers to trade in the GATT, the implementation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, and in the area of federal-provincial cooperation on food standards suggest that it is now timely to move ahead on certain interprovincial trade barriers. The FPATP Committee has recommended that a conference on food standards be held in October 1989. The aim of the conference is to improve federal-provincial coordination of food health and quality standards and regulations. Interprovincial trade impacts will be part of the discussion at the proposed October conference. Ontario will host the conference.

The issue of interprovincial trade barriers in agricultural and food products remains an important area that deserves continued and serious consideration. The large array of agricultural policies, programs and institutions in Canada indicate that the issue of internal barriers is both complex and delicate. The purpose of this paper is to refocus the discussion on how the provincial and federal departments of agriculture should address the

¹ Western Perspectives...Canada West Foundation. Time For Action: Reducing Interprovincial Barriers to Trade, May, 1989.

issue of interprovincial trade barriers in agricultural and food products.

DEVELOPMENTS

Since the First Ministers launched the initiative to reduce interprovincial trade barriers, a federal-provincial Committee of Ministers on Internal Trade has been steering the work. Discussions have been slower than expected but some progress has been made. Agreement in principle has been reached to reduce interprovincial barriers to trade related to government procurement. This agreement has not been formally approved by First Ministers. It should be noted the four Western Premiers have signed an agreement on government procurement that is very similar to the national one.

Internal trade negotiations have also been under way regarding the interprovincial movement of wine. These negotiations have become bogged down over disagreements regarding access to distribution systems. The other area under discussion is trade in beer. The Committee of Ministers on Internal Trade has focused efforts in these areas and once agreements are settled, discussions are expected to turn to transportation policies, standards and labour mobility.

The next meeting of the Committee of Ministers on Internal Trade will be in September 1989. Progress will be reviewed at that meeting. It is possible that agreement will be reached to forward the government procurement agreement to First Ministers for their approval at their November 1989 meeting.

Interprovincial barriers to trade in agricultural and food products continue to be a source of friction. During the last year, problems have been encountered in transporting bees across provincial borders due to concerns about the need to control the spreading of diseases. Canadian food processors continue to voice concerns over federal and provincial regulations for standards, quality, labelling and packaging. Tensions are also present in the supply management schemes, particularly chicken and industrial milk regarding the allocation of quota among the provinces.

However, some positive developments have occurred. In February, 1989, agreement was reached to cap government subsidies to livestock producers participating in the tripartite income stabilization program. This agreement recognized regional concerns by setting government subsidy ceilings at different rates across the country. The agreement in itself, and the fact that the provinces and the federal government were able to negotiate a solution, are both encouraging developments that confirm the benefits of working together.

POSSIBLE APPROACHES TO REDUCING BARRIERS TO INTERPROVINCIAL TRADE IN AGRICULTURE AND FOOD PRODUCTS

Concerns about interprovincial barriers to trade in agricultural products are not expected to disappear. As noted before, the sharing of responsibility for agricultural policy and regulation between federal and provincial governments makes this unavoidable. However,

the number of such disputes could be lowered if the provinces and federal government actively worked together to eliminate these irritants.

There are a number of approaches that could be taken to addressing this. For example:

- A special task force could be established to under take negotiations in specific area. Areas for negotiation would have to be identified.
- A GATT-like dispute settling mechanism could be established to handle complaints once they arose.
- A consultant could be hired to investigate the economic impact of the interprovincial trade barriers identified in the FPATP Committee's report of last year.
- Renew the mandate given to the FPATP Committee to monitor developments, evaluate means of reducing interprovincial trade barriers and report on the findings. The planned conference on food standards proposed by the FPATP Committee fits into this approach well.

Each of these alternatives has merits and could be pursued separately or in combination. Given the problems encountered by the Committee of Ministers on Internal Trade and the complexity of agricultural policies, renewing the mandate of the FPATP Committee in the area of interprovincial trade barriers appears to be the best way forward. This approach will build on the earlier work undertaken by the FPATP Committee. As the Committee of Ministers on Internal Trade makes progress in addressing issues and developing a process for handling negotiations and disputes, the Ministers of Agriculture will be well-positioned to make a meaningful contribution.

RECOMMENDATIONS

The review of developments and possible approaches confirms the need to address interprovincial trade barriers in agricultural and food products. Reducing interprovincial trade barriers and irritants would help to improve the competitiveness and market-orientation of Canada's agri-food system.

Furthermore, there appears to be a well-developed framework of federal-provincial and interprovincial cooperation in the area of food standards. Progress in addressing interprovincial trade barriers in food standards would be an effective means of building momentum and commitment to achieving results in more difficult areas.

In light of this conclusion it is recommended that:

- Ministers of Agriculture reaffirm their commitment to addressing the issue of interprovincial trade barriers.

- The mandate of the FPATP Committee to address interprovincial trade barriers be renewed, with priority given to the food standards issue.
- The FPATP Committee provide a detailed report on developments over the two previous years regarding interprovincial trade barriers to Ministers of Agriculture by December 1989. Furthermore, that an action plan, detailing recommended objectives, approach and timetable for eliminating interprovincial trade barriers be presented to Deputy Ministers in January, 1990.

DOCUMENT: 860-223/006

CONFÉRENCE INTERPROVINCIALE DES MINISTRES
ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE

Obstacles au commerce interprovincial
des produits agro-alimentaires

Ontario

PRINCE ALBERT (Saskatchewan)
Le 31 juillet 1989

VEUILLEZ NOTER

Ce document est distribué par le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC) à des fins éducatives et informatives seulement. Il est interdit de l'utiliser à mauvais escient, de le vendre ou de s'en servir à des fins commerciales. Il est également interdit d'en reproduire le contenu pour des fins autres que l'éducation ou l'information, à moins d'avoir obtenu au préalable l'autorisation du SCIC.

Le présent document pourrait être transcrit sur un support plus accessible tel qu'un document à gros caractères, une bande sonore ou un imprimé en braille si des personnes incapables de lire les imprimés traditionnels manifestaient un besoin précis en ce sens. Les demandes pour obtenir ce service doivent être transmises à l'adresse suivante:

Centre de documentation intergouvernementale (CDI)
C.P. 488, succursale "A"
Ottawa (Ontario) K1N 8V5

OBSTACLES AU COMMERCE INTERPROVINCIAL DES PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES

Le mouvement des biens et services à l'intérieur du Canada est entravé par différentes mesures fédérales et provinciales. Ces dernières années, il est apparu qu'en raison de ces obstacles au commerce interprovincial, le Canada est moins compétitif sur les marchés mondiaux. Des économistes ont affirmé que les obstacles au commerce interne et externe, en réduisant l'échelle des activités commerciales, nuisent considérablement aux industries canadiennes. La poussée vers la compétitivité sur le plan mondial par l'élimination de ces obstacles se reflète dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis signé récemment, dans les objectifs du Canada au GATT, et dans les mesures visant à instaurer un marché unique dans la CEE en 1992.

Lors de leur réunion de 1986, les premiers ministres se sont donné comme objectif la réduction des obstacles au commerce interprovincial, et les gouvernements fédéral et provinciaux ont entamé des négociations dans ce but. Ces négociations ont particulièrement progressé dans les secteurs des acquisitions des gouvernements et des boissons alcooliques. L'intérêt du Canada à l'égard de l'instauration du marché unique en Europe souligne à nouveau la nécessité pour les gouvernements fédéral et provinciaux de réduire les obstacles au commerce à l'intérieur du pays. Cet argument figure également dans le rapport publié récemment à ce sujet par la Canada West Foundation¹.

À la conférence de 1988 des ministres et sous-ministres de l'agriculture, un document intitulé "Obstacles au commerce interprovincial des produits agro-alimentaires" (ci-joint) a été déposé. Cette étude, préparée par le Comité fédéral-provincial des politiques de commerce agricoles, identifie 169 obstacles au commerce interprovincial et propose différents moyens de les réduire. Les normes sur les produits alimentaires y sont considérées comme une question prioritaire.

À cet égard, l'évolution récente de la question des obstacles techniques au commerce au GATT, la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et la collaboration fédérale-provinciale dans le domaine des normes sur les produits alimentaires suggèrent qu'il est maintenant temps de s'attaquer à certains obstacles au commerce interprovincial. Le Comité fédéral-provincial des politiques de commerce agricoles a recommandé la tenue d'une conférence sur les normes alimentaires, qui aurait lieu en Ontario en octobre 1989 et qui aurait pour but d'améliorer la coordination des normes et règlements relatifs à l'innocuité et à la qualité des aliments entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les répercussions du commerce interprovincial y seraient également abordées.

La question des obstacles au commerce des produits agro-alimentaires mérite toujours une attention soutenue. L'éventail de politiques, de programmes et d'organismes canadiens du domaine de l'agriculture dénote le caractère complexe et délicat de la question des obstacles au commerce interne. Le présent document vise à réorienter le débat vers la manière dont les ministères provinciaux et fédéral de l'agriculture devraient faire face à la question des obstacles au commerce des produits agro-alimentaires.

¹ Western Perspectives...Canada West Foundation, Time For Action: Reducing Interprovincial Barriers to Trade, mai 1989.

État de la question

Depuis que les premiers ministres ont lancé cette initiative visant à réduire les obstacles au commerce interprovincial, le Comité fédéral-provincial des ministres sur le commerce intérieur dirige les travaux en cours. Les discussions se sont déroulées plus lentement que prévu, mais certains progrès ont été réalisés. Un accord de principe a été conclu pour réduire les obstacles au commerce interprovincial relativement aux acquisitions des gouvernements. Cet accord n'a pas été officiellement adopté par les premiers ministres. Il convient de souligner que les quatre premiers ministres des provinces de l'Ouest ont signé un accord sur les acquisitions des gouvernements semblable à l'accord national proposé.

Des négociations sont également en cours sur le commerce interprovincial du vin. Ces négociations se sont enlisées en raison de désaccords sur l'accès aux réseaux de distribution. Le commerce de la bière est un autre domaine faisant l'objet de discussions. Le Comité des ministres sur le commerce intérieur a concentré ses efforts sur ces secteurs et une fois les accords conclus, il devrait se tourner vers les politiques de transport, les normes et la mobilité de la main-d'oeuvre.

La prochaine réunion du Comité des ministres sur le commerce intérieur aura lieu en septembre 1989. Les progrès réalisés seront alors évalués. Il est possible qu'une entente soit conclue quant à la présentation de l'accord sur les acquisitions des gouvernements aux premiers ministres à leur réunion de novembre 1989.

Les obstacles au commerce interprovincial dans le domaine des produits agro-alimentaires demeure une source de frictions. Au cours de la dernière année, le transport d'abeilles entre les provinces a fait l'objet de problèmes en raison d'inquiétudes formulées au sujet de la transmission de maladies. Les industries canadiennes de transformation des aliments continuent de faire part de leurs préoccupations au sujet des règlements fédéraux et provinciaux relatifs aux normes, à la qualité, à l'étiquetage et à l'emballage. On relève également des tensions relativement à la gestion de l'offre, notamment quant au poulet et au lait de transformation, concernant l'attribution de quotas parmi les provinces.

Certains progrès ont tout de même été réalisés. En février 1989, un accord a été conclu dans le but de limiter les subventions aux producteurs de bétail participant au programme tripartite de stabilisation des revenus. Cet accord tient compte des préoccupations régionales en établissant pour les subventions gouvernementales un plafond qui varie selon la région. L'accord lui-même et le fait que les provinces et le gouvernement fédéral aient pu arriver à une solution négociée sont encourageants et confirment les avantages de la collaboration.

Approches possibles relativement à la réduction des obstacles au commerce interprovincial des produits agro-alimentaires

On n'espère pas régler pour de bon le problème des obstacles au commerce interprovincial des produits agro-alimentaires. Comme nous l'avons déjà souligné, le partage des pouvoirs d'établissement des politiques et de réglementation entre les gouvernements fédéral et provinciaux rend cette situation inévitable. Cependant, le nombre de litiges pourrait baisser si

les provinces et le gouvernement fédéral collaboraient activement dans le but d'éliminer ces irritants.

A cet égard, un certain nombre d'approches peuvent être envisagées. En voici quelques-unes :

- o Création d'un groupe de travail chargé des négociations dans un domaine particulier. Les domaines restent à déterminer.
- o Création d'un organisme de règlement des différends (tel que le GATT) chargé d'entendre les plaintes.
- o Engagement d'un expert-conseil pour étudier les répercussions économiques des obstacles au commerce interprovincial identifiés dans le rapport du Comité fédéral-provincial des politiques de commerce agricoles publié l'an dernier.
- o Renouvellement du mandat accordé au Comité fédéral-provincial des politiques de commerce agricoles de contrôler l'évolution de la situation, d'évaluer des moyens de réduire les obstacles au commerce interprovincial et de rendre compte de ses constatations. La conférence proposée par le comité fédéral-provincial au sujet des normes alimentaires serait tout à fait conforme à cette approche.

Toutes ces approches ont des avantages et pourraient être mises en oeuvre séparément ou ensemble. Considérant les problèmes auxquels fait face le Comité des ministres sur le commerce intérieur et la complexité des politiques agricoles, la meilleure solution serait de renouveler le mandat du Comité fédéral-provincial des politiques de commerce agricoles dans le domaine des obstacles au commerce interprovincial. Grâce aux progrès du Comité des ministres sur le commerce intérieur concernant l'étude des problèmes en cause et l'élaboration d'un processus de négociation et de règlement des différends, les ministres de l'agriculture seront en mesure de contribuer de manière importante à la résolution du problème des obstacles au commerce.

Recommandations

L'étude de l'état de la question et des approches possibles confirme la nécessité de régler le problème des obstacles au commerce interprovincial des produits agro-alimentaires. La réduction de ces obstacles et irritants contribuerait à améliorer la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire canadienne, qui serait mieux centrée sur le marché.

En outre, il semble qu'un cadre de coopération fédérale-provinciale et interprovinciale bien développé soit en place dans le domaine des normes alimentaires. La réalisation de progrès au sujet de la question des obstacles au commerce interprovincial dans ce domaine permettrait d'espérer le règlement de questions plus difficiles.

A la lumière de ces conclusions, nous recommandons ce qui suit :

- o Que les ministres de l'agriculture réitèrent leur engagement à étudier la question des obstacles au commerce interprovincial;

- o Que le mandat du Comité fédéral-provincial des politiques de commerce agricoles de se pencher sur les obstacles au commerce interprovincial soit renouvelé, et que priorité soit accordée à la question des normes alimentaires;
- o Que le Comité fédéral-provincial des politiques de commerce agricoles remette aux ministres de l'agriculture d'ici décembre 1989 un rapport détaillé de l'évolution de la situation au cours des deux dernières années. En outre, qu'un plan d'action contenant des objectifs, des approches et un calendrier recommandés pour l'élimination des obstacles au commerce interprovincial soit présenté aux sous-ministres en janvier 1990.